SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 23 minutos.)

La Comisión de Medio Ambiente del Senado da la bienvenida al Catedrático de la Maestría de Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias, Profesor Daniel Panario, y al docente del Instituto de Física, señor Carlos Negreira, a quienes hemos convocado para escucharlos sobre la opinión que les merece el proyecto de ley sobre "Protección contra la Contaminación Acústica", en el que estamos trabajando.

Tiene la palabra el señor Panario.

SEÑOR PANARIO.- Aceptamos muy gustosos la invitación que se nos ha cursado para emitir nuestra opinión sobre este tema, que tiene relación con las más diversas disciplinas, motivo por el cual decidí hacer extensiva la invitación al Profesor Negreira, que es Director del Departamento de Física Experimental y Aplicada y, a su vez, del Laboratorio de Acústica de la Facultad de Ciencias, porque me pareció que era la persona más indicada para contestar las inquietudes que tienen los señores Senadores.

En lo que a nosotros respecta, hacer un comentario sobre el texto legal y no a la posterior reglamentación de la ley es relativamente difícil porque no somos abogados ni los más indicados para interpretar la voluntad del legislador. Luego de una primera lectura, tenemos la impresión de que el texto es correcto, como los que existen en cualquier parte del mundo, esto es, redactado normalmente. Diría más; tiene algunas alternativas sobre las cuales el Profesor Negreira hará referencia en ciertos aspectos.

En general, tenemos la idea de que lo clave es la posterior reglamentación y en qué medida el texto legal orienta las características de esa reglamentación. Si se me permite, cedo el uso de la palabra al Profesor Negreira, a fin de que se expida sobre aspectos más específicos.

SEÑOR NEGREIRA.- Advierto que no voy a emitir mi opinión sobre la redacción general del proyecto de ley, porque no me considero capacitado en ese sentido, aunque sí puedo decir que contempla los aspectos generales del tema.

Se trata de una redacción general en la que se hace mención a que habrá una Comisión Nacional de Contaminación Acústica. Al respecto, la primera pregunta que se me plantea, dado que no se menciona ningún aspecto técnico, es si está claro quién va a contemplar dichos aspectos técnicos, esto es, si es esa Comisión o sobre la base de qué se hará. Por ejemplo, si uno habla de ruidos, de intensidad o de frecuencia, puede explicarlo técnicamente, pero en el texto no está aclarado. Sí está determinado que habrá una Comisión que tendrá un reglamento técnicamente adecuado para la situación. Me parece que está bien la generalidad de la que se habla acá; de lo contrario, pienso que debería existir.

Los sonidos se miden por decibeles, por frecuencia, por duración y muchas otras cosas más. Como decía, en este texto se habla de algo bien general; creo que ese es el espíritu de lo que allí se expresa. Sin embargo, en alguna medida debería quedar claro que debe establecerse una reglamentación -si es que no la hay; la desconozco- por ejemplo municipal o de otra naturaleza, donde estén explicitadas claramente las normas técnicas.

El sonido es una cuestión subjetiva. Inclusive, la reglamentación cambia de un país a otro. En algunos, a una industria se le permite trabajar con tantos decibeles y en otros no. Es el caso de los países nórdicos, donde son muy exigentes respecto a la intensidad acústica de la industria, mientras que en México y Brasil la exigencia es mucho menor. Ese tema debe estar mencionado en algún lugar, en el sentido de que existe un reglamento o un instructivo técnico al que se va a acudir.

Otro comentario que quiero realizar refiere a los ruidos y vibraciones, tema que creo se tuvo en cuenta. Desde el punto de vista técnico están vinculados, pero en realidad son diferentes. Por ejemplo, puede haber una reglamentación sobre las vibraciones que no tiene que ver con el ruido, sino explícitamente con ellas. Por ejemplo, una industria que produce cierto tipo de vibraciones puede perjudicar las viviendas vecinas por ese motivo, pero no por el ruido. Los medios técnicos para medir eso son diferentes, así como también las soluciones y las normas a exigir. Como decía, creo que esos aspectos se tuvieron en cuenta, si no me equivoco, en el artículo 4º del Capítulo II, donde se habla de ruidos y vibraciones, pero en el texto sustitutivo se menciona solamente la contaminación acústica por ruidos.

Un tercer comentario refiere a un tema más delicado acerca del cual no tengo conocimiento de cómo funciona y del que no se dice absolutamente nada, como es el de las nuevas construcciones. Por ejemplo, en algunos países como Francia y España, así como se hace una inspección sanitaria y eléctrica de las instalaciones, también se hace una inspección acústica. En un edificio de apartamentos, un inspector acústico evalúa la situación de la construcción, mide el ruido con sus aparatos y si el mismo no cumple con las normas vigentes, el constructor debe atenerse a las medidas que se tomarán. Por lo general, estas normas se contemplan antes de efectuar la construcción pero, de todas maneras, esa inspección existe y es un paso más a superar. No sabemos si en Uruguay existen esas medidas pero, por conversaciones que hemos tenido con algunos arquitectos que nos han hecho algunas consultas en esta materia, creemos que el tema no está tan claro.

Esto que hemos señalado se refiere a las habitaciones de apartamentos, pero también existen normas con respecto a las rutas de gran circulación, que están contempladas en los países desarrollados, estableciéndose el nivel de decibeles, la frecuencia de circulación y la existencia de paneles acústicos, así como otras medidas a tomar.

También se ha reglamentado la toma de precauciones para evitar el ruido molesto de las industrias. Estos ejemplos nos muestran la situación óptima con respecto al ruido pero, sin llegar tan lejos, sería interesante que nuestro país tomara algunas medidas, no sé si en este ámbito o en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

En este proyecto de ley se alude a clasificaciones que ya existen, como los ruidos que puedan producir diferentes fuentes como, por ejemplo, una industria pero no se habla nada de las normas de construcción. Me parece, reitero, que para nuestro país sería importante comenzar a plantearse esa reglamentación, si es que la misma no existe.

Antes de comenzar esta sesión, le comentaba al señor Panario que cuando estuve en Francia haciendo una pasantía en un laboratorio, se efectuó una encuesta que consultaba cuál era el factor de la vida moderna más molesto en cuanto al daño del ambiente. El resultado de la misma fue que el 70% señaló al ruido como elemento más molesto. Cabe señalar que hay otros elementos dañinos como, por ejemplo, el dióxido de carbono que emana de los vehículos, pero psicológicamente el ruido es una causa importante que tanto médicos como psicólogos de las grandes ciudades tienen muy en cuenta.

Considero muy importante, reitero, contar con una norma sobre construcciones nuevas, que no veo que esté contemplada en esta iniciativa.

Por otra parte, si existe un reglamento técnico a poner en funcionamiento, estamos a disposición de los legisladores, porque en ese aspecto podemos ofrecer nuestro conocimiento para discutirlo y analizarlo.

SEÑORA XAVIER.- Este proyecto de ley me genera algunas dudas.

He leído ciertas legislaciones comparadas y he constatado que todas ellas, además de tener el carácter de una ley, tienen la reglamentación a que hacía referencia el profesor. Naturalmente, esta iniciativa prevé la creación de un organismo que elaboraría esa reglamentación con los criterios técnicos pertinentes, pero me parece que la propia ley es demasiado general en éste y otros aspectos. Por ejemplo, al eliminarse en el texto sustitutivo el tema de las vibraciones, queda sin reglamentar uno de los efectos más importantes. De lo que pude observar estudiando otras legislaciones, surge que se contempla tanto el ruido como sus efectos, dentro de los que el tema de las vibraciones tiene un capítulo importante. Cabe destacar que este aspecto ha sido tenido en cuenta en Montevideo, ya que se hizo una encuesta que demostró que es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

En consecuencia, me gustaría saber si ustedes consideran -dentro de los aspectos técnicos del proyecto de ley- más adecuado el texto original que el sustitutivo y cuáles serían los elementos que rescatarían de cada uno de ellos.

Por otro lado, quisiera que me aclararan si en su opinión es mejor legislar en forma unificada lo relativo al ruido y a las vibraciones, y qué legislación les parece la más adecuada. He leído las normas españolas de la ciudad de Madrid que tienen toda una serie de identificaciones de factores y ordena los criterios de la ley. Como señalaban al principio, la mayoría aquí no somos abogados; por lo tanto, hay aspectos legislativos que desconocemos.

SEÑOR PANARIO.- Sería muy deseable que el tema de las vibraciones estuviera contemplado en un texto legal y creemos que podría considerarse dentro de esta misma iniciativa. Lo que el profesor señalaba es que este aspecto merecería un capítulo específico para que no se mezclen ambas cosas, ya que si bien tienen relación -los sonidos se trasmiten como vibraciones- hay vibraciones que no son sonidos.

Hace poco tiempo estuve en Minas, cerca de las canteras de caliza y pude observar que las construcciones del barrio cercano están todas rajadas por las vibraciones que generan los explosivos que allí se utilizan. En ese caso, no es el ruido el problema sino específicamente la vibración. Entonces, si bien ambos aspectos podrían estar reglamentados en un mismo texto, reitero que deben separarse para que no se confundan.

En general, tengo la impresión de que el texto sustitutivo tiene mayor precisión que el original en casi todos los casos.

Con relación a la reglamentación, debo decir que tengo muchos años trabajando como funcionario público impulsando leyes de este tipo antes de dedicarme exclusivamente a la Universidad y uno de los problemas que he observado es que el Parlamento es más rápido que el Poder Ejecutivo. Se promulgan las leyes y su reglamentación puede postergarse varios años, hasta el momento en que surge algún problema que la requiere. Esto ocurre a pesar de que muchas veces en las leyes se establecen los plazos dispuestos a efectos de la reglamentación. De todas maneras, lo que sucede es que el Estado es pequeño, son pocos los técnicos de que se dispone, ya que deben cumplir otras actividades, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en este momento se ve complicado por esa razón. Por lo tanto, cuando se aprueba una ley, más allá de que algún día se dicte la reglamentación correspondiente, se está ante una complicación adicional.

Por lo tanto, sería conveniente que el texto del proyecto de ley cuente por lo menos con los aspectos fundamentales y necesarios para que la Justicia pueda actuar. Actualmente en nuestro país se da la novedad de que la Justicia puede actuar en temas ambientales y esto ha cambiado un poco la dinámica, por lo menos es la noción que tenemos de los hechos, ya que entendemos que se ha perdido un poco la impunidad en torno a los daños ambientales. Por tanto, si se quiere facilitar la acción de la Justicia, se deberían tener en cuenta algunos elementos para que pueda funcionar antes de que se elabore la reglamentación.

Aclaro que estoy opinando sin saber nada de leyes y sólo de acuerdo con la experiencia que tengo como funcionario público participando en la elaboración de leyes; también he querido hacerlo en la reglamentación y sé que este es un proceso extremadamente largo y complicado.

SEÑOR NEGREIRA.- Estoy de acuerdo con lo que ha manifestado el profesor Panario. El texto del proyecto de ley se refiere a la protección acústica, pero pienso que debería establecerse "protección a la contaminación acústica y las vibraciones", es decir, separar estos dos efectos. Entiendo que las vibraciones no deseadas es uno de los factores que perjudican la vida de la sociedad. Es más, se podrían citar juntos esos dos elementos, pero debería hablarse en cada caso de su fundamentación técnica, más aún si no existe una reglamentación sobre las vibraciones.

No puedo extenderme mucho sobre la contaminación acústica audible porque en estos momentos no estoy trabajando en ese terreno, sino más que nada en ultrasonido. La idea es establecer una ley lo suficientemente general que seguramente después se adaptará a lo que indique la reglamentación que va a ir cambiando con el tiempo, siendo cada vez más estricta. Por ejemplo, hoy nos molesta un ruido a 80 decibeles y a 400 hertz, pero de aquí a quince o veinte años la tendencia va a ser más estricta en lo que tiene que ver con las normas técnicas desde el punto de vista acústico. Quizás la ley pretendía dejar un paraguas grande sin

necesidad de meterse en definiciones como, por ejemplo, que una discoteca no puede emitir sonidos a más de 80 decibeles, una industria a 75 decibeles y un aeropuerto a 110 decibeles y que debe estar ubicado a 8 kilómetros del primer poblado.

Mi impresión al leer el proyecto fue que pretendía ser algo más general. Pienso que debe contar con un reglamento bien preciso al día de hoy que vaya cambiando de acuerdo a lo que indique una Comisión Técnica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería indicar al profesor Negreira que si observa el artículo 22 del proyecto de ley verá que hay un capítulo destinado concretamente a la reglamentación, donde se establece que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el asesoramiento de la COTAMA, deberá reglamentar la ley.

Se trata de una ley marco que pretende dar lineamientos generales pero que tiene elementos muy puntuales en las definiciones sobre los alcances que este Cuerpo quiere dar a la protección contra los ruidos, es decir, a los sonidos que por su intensidad, duración o frecuencia afecten, molesten, perjudiquen o dañen la salud humana. Esto será considerado como un elemento negativo.

Indudablemente, esta ley marco tiene que ser reglamentada pero, además, exige al Poder Ejecutivo, al año, su actualización de tal forma de adaptarla a los desarrollos científicos y técnicos o a la fuente generadora del ruido.

Con respecto al tema de las edificaciones -como ley marco que es- en la reglamentación tendrán que surgir patrones para la construcción de viviendas, los cuales no pueden introducirse en el texto legal, porque las autonomías municipales, que son las que establecen esos criterios, no pueden ser vulneradas a través de la ley, pero sí puede emanar del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente un criterio genérico que sea adaptado.

De todas maneras, sabemos las dificultades que tienen las normas generales, ya que en este país no podemos tener una libreta única de conducir, lo que habla un poco de lo demencial que pueden ser las autonomías en determinados temas. Hago este comentario para darle la tranquilidad de que hemos estado pensando en estos aspectos. Por otra parte, entendemos que en la ley no se deben establecer los criterios técnicos porque, como planteaba el Profesor Negreira, se trata de una situación vertiginosamente cambiante. Actualmente, los aviones que antes entraban a todas las ciudades no pueden hacerlo si el nivel sonoro excede lo que establece la reglamentación de cada país.

SEÑOR VIRGILI.- Quería indicar que esta ley será ejecutada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y en algunos lugares por parte de las Intendencias Municipales. Se ha buscado, por todos los medios, que esta iniciativa sea lo más perfecta posible, y hace casi un año y medio que estamos trabajando en ella. Pienso que debemos aprobar este proyecto que, como tantas otras leyes, se irá acomodando en el camino porque a veces la teoría en la práctica no funciona pero hay que hacerla andar. Insisto en que hay que aprobarla lo más pronto posible.

Hemos tratado de consultar a la gente que más sabe sobre este tema. De todas maneras, he notado de parte de los visitantes que, más allá de sus conocimientos, también tienen dificultades para encarar lo que estamos planteando. Reitero que tenemos que poner esto en funcionamiento y esperar a ver qué es lo que sucede en los hechos.

Como dije, van a tener que intervenir las Intendencias Municipales que, como sabemos, cada una tiene su manera de pensar. Precisamente, cuando estamos en períodos de campañas electorales, circulan motocicletas haciendo propaganda y las ciudades están colmadas de ruidos insoportables que alguien debe controlar. Por ejemplo, en Las Piedras, ciudad con mucha afluencia de gente, los Bancos no pueden trabajar en condiciones normales por los griteríos molestos de la calle. Incluso, por este motivo se han recibido quejas.

Pienso que hay cosas que debemos considerarlas en el andar. Muchas de las leyes que se aprueban son teóricas y después, en los hechos, pueden resultar magníficas o no, aunque siempre hay tiempo de cambiarlas. Vuelvo a insistir en que hay que aprobar este proyecto de una vez por todas porque advierto que nuestros visitantes, que son profesionales, no nos dan ningún consejo ni la seguridad de que haciendo las cosas de otra manera puedan salir mejor.

En definitiva, hemos transitado todos los caminos; incluso, hemos tenido la presencia de representantes del Ministerio. Contamos con la voluntad de todos y sabemos que se quiere lo mejor, pero sabemos que perfecto no va a salir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los Profesores Panario y Negreira, representantes de la Facultad de Ciencias, así como la colaboración que nos han prestado, que ha sido importante y trascendente y nos permitirá agregar un capítulo más a este proyecto de ley que es una carencia que tiene el Uruguay.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 51 minutos.)